Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2013–2014

33 861 Wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enige andere wetten in verband met de uitbreiding van de mogelijkheden om ten aanzien van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren disciplinaire maatregelen op te leggen en tevens andere maatregelen te treffen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1.1. Algemeen

Dit wetsvoorstel bevat verschillende aanpassingen van de wettelijke regeling van de rechtspositionele bevoegdheden, die ten aanzien van (vooral) voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren kunnen worden uitgeoefend. Allereerst leidt een aanpassing van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) tot een verruiming van de mogelijkheden om ten aanzien van een voor het leven benoemde rechterlijk ambtenaar, in geval van ongeoorloofd gedrag, een passende disciplinaire maatregel op te leggen. Het aantal en soort mogelijke disciplinaire maatregelen wordt uitgebreid. Er komt de mogelijkheid van de schriftelijke berisping door de Hoge Raad en een disciplinaire schorsing. De beperkingen in de keuze tussen disciplinaire maatregelen in geval van specifiek ongeoorloofd gedrag worden zo veel mogelijk weggenomen. In samenhang hiermee wordt bovendien voorgesteld enkele andere maatregelen te introduceren die bij anderszins ongewenste situaties, of het ernstige vermoeden daarvan, ten aanzien van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren kunnen worden getroffen. Ook wordt voorgesteld het mogelijk te maken dat de Hoge Raad kan besluiten tot overplaatsing van een voor het leven benoemde rechterlijk ambtenaar naar een ander gerecht. Dit is geen disciplinaire maatregel maar een ordemaatregel. Alle disciplinaire maatregelen zijn opgenomen in het nieuwe artikel 46ca Wrra. De overplaatsing naar een ander gerecht, die is geregeld in artikel 46kb (nieuw) Wrra, past bij de bevoegdheden die de Hoge Raad reeds heeft in het kader van regulier ontslag en herplaatsing.

De voorgestelde wijzigingen zijn zo vormgegeven dat het een evenwichtig pakket van rechtspositionele bevoegdheden oplevert, dat de mogelijkheid biedt om beter te kunnen reageren op verschillende vormen van ongeoorloofd gedrag, c.q. in anderszins ongewenste situaties noodzakelijke maatregelen te kunnen treffen. Voor het onderscheid tussen disciplinaire, orde- en sturingsmaatregelen en de bepaling wie of welk orgaan deze op moet leggen, is van belang dat in de artikelen 116 en 117 van de Grondwet (Gw) voorwaarden voor de inrichting van de rechterlijke macht en waarborgen voor de rechterlijke onafhankelijkheid besloten

kst-33861-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2014

liggen. Zo moet het toezicht op de ambtsvervulling op grond van artikel 116 Gw worden opgedragen aan leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast en kunnen op grond van artikel 117 Gw de leden van de rechterlijke macht die met rechtspraak zijn belast, alleen worden geschorst en ontslagen door een tot de rechterlijke macht behorend gerecht.

In aanvulling op het voorgaande regelt dit wetsvoorstel, uit een oogpunt van verdere bevordering van de integriteit van rechterlijke ambtenaren, dat een verklaring omtrent het gedrag (VOG) voor elke rechterlijke benoeming een vereiste wordt. Ditzelfde wordt ook voorgesteld ten aanzien van de benoemingen als gerechtsbestuurder of lid van de Raad voor de rechtspraak.

1.2. Instrumentarium bij ongeoorloofd gedrag en anderszins ongewenste situaties

Het is de verantwoordelijkheid van de wetgever dat een adequaat arsenaal aan bevoegdheden ter beschikking staat om op te kunnen treden in geval rechterlijke ambtenaren zich schuldig maken aan ongeoorloofd gedrag of indien zich anderszins onwenselijke situaties voordoen.
De ontwikkelingen in de rechtspraak dienaangaande sluiten aan bij de breed gedeelde wens om het instrumentarium te verbreden en dat ook gepast toe te passen. De rechterlijke organisatie is over de jaren heen ingrijpend gemoderniseerd en het management is geprofessionaliseerd. Gerechtsbesturen willen, indien sprake is van ongeoorloofd of ongepast gedrag, passende maatregelen kunnen nemen. De positie van de rechter in het staatsbestel en het effect van diens (wan)gedrag op het aanzien van de professie en in de maatschappij rechtvaardigen een stevig en duidelijk kader van maatregelen. De thans geldende Wrra kent uitsluitend de schriftelijke waarschuwing en het strafontslag als disciplinaire maatregelen in door de wet omschreven gevallen van ongeoorloofd gedrag. Weliswaar kunnen ter correctie van minder ernstige vormen van ongewenst gedrag ook andere middelen, zoals een indringend gesprek en orde- en sturingsmiddelen worden ingezet, maar in de praktijk is in toenemende mate gebleken dat het huidige arsenaal aan instrumenten (en de mogelijkheid om die in te zetten) te beperkt is. Deze conclusie is onderschreven door de, door de Raad voor de rechtspraak ingestelde, *Werkgroep disciplinaire tussenstappen* (werkgroep Stevens) in haar rapport van medio 2009, door de Raad voor de rechtspraak en de door de Raad geraadpleegde presidentenvergadering.

Ook binnen de rechterlijke macht kunnen zich, zoals in alle organisaties waar door mensen wordt (samen)gewerkt, gevallen voordoen waarin sprake is van ongeoorloofd gedrag of anderszins ongewenste situaties. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat er grote misstanden voorkomen, maar er is evenmin aanleiding om te veronderstellen dat zich noch ongeoorloofd gedrag, noch anderszins ongewenste situaties (kunnen) voordoen. Uiteraard moet dat primair zoveel mogelijk voorkomen worden, bijvoorbeeld door in gesprekken waarin het functioneren van de betreffende rechterlijk ambtenaar wordt geëvalueerd aandacht te besteden aan diverse competenties en de samenwerking. Maar als blijkt dat in gevallen waarin dan toch zou moeten worden opgetreden er onvoldoende kan worden ingegrepen omdat het juiste instrumentarium ontbreekt, is dat niet acceptabel. Het achterwege blijven van een reactie bij ongewenste situaties en ongeoorloofd gedrag is hoogst onwenselijk; er moet altijd, passend, en zo nodig streng, kunnen worden ingegrepen om afbreuk aan het vertrouwen in de rechtspraak te voorkomen. Dat uitgangspunt is de voornaamste reden voor dit wetsvoorstel.

Juist gezien de bijzondere positie van de rechterlijke macht is adequaat kunnen ingrijpen essentieel voor de kwaliteit en de integriteit van de rechtspraak. Daarmee is ook het vertrouwen bij de burger gediend. De rechtspraak wordt immers steeds kritischer gevolgd. De bescherming van de onafhankelijkheid van de rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast staat buiten kijf, maar de invulling van die onafhankelijkheid mag niet uitmonden in feitelijke onaantastbaarheid. Daarom moet afdoende geregeld zijn dat ontoelaatbaar gedrag altijd voorzien kan worden van een reactie die passend is, gelet op de ernst van het betrokken geval. Dat betekent dat er voldoende zware maar soms ook juist lichtere maatregelen formeel getroffen moeten kunnen worden.

Het spreekt vanzelf dat het lang niet altijd in de rede ligt om meteen toevlucht te nemen tot wettelijke bevoegdheden, maar, afhankelijk van de bijzonderheden van geval, eerst gebruik te maken van informele bevoegdheden. Maar ook om die informele weg, als die aangewezen is, goed te laten werken, is een adequaat instrumentarium aan disciplinaire en andere maatregelen – en de toepassing daarvan als uiteindelijke consequentie – noodzakelijk. Het proportioneel kunnen reageren op basis van een toegespitst instrumentarium is uiteraard primair van belang voor het goed functioneren van de eigen organisatie, maar ook in het licht van de toegenomen vraag naar externe maatschappelijke verantwoording van de rechtspraak is het van belang te laten zien dat er geen ongewenste situaties blijven voortbestaan ten gevolg van het niet (kunnen) nemen van duidelijke maatregelen. Ook daarom is het een goede ontwikkeling dat de Raad voor de rechtspraak vanaf 2011 in haar jaarverslag (geanonimiseerd) melding maakt van de gevallen die tot een disciplinaire maatregel hebben geleid en welke maatregel dat was. Van deze openheid gaat – zo mag verwacht worden – bovendien een belangrijke preventieve werking uit. De regering is er dan ook van overtuigd dat de Rechtspraak gebruik wil maken van een uitgebreider wettelijke instrumentarium en daar ook over wil rapporteren. Het vertrouwen in de rechtsstaat en de verantwoordingsmogelijkheden van de rechterlijke macht zijn hiermee gediend.

Omdat daarvoor van belang is dat de wettelijke mogelijkheden zo goed mogelijk aansluiten bij de behoeften van de praktijk, heeft de regering bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel goed gekeken naar wat door de Rechtspraak zelf aan voorstellen is gedaan. Het eerder genoemde rapport van de werkgroep Stevens heeft bij de uitwerking van dit wetsvoorstel een belangrijke rol gespeeld. Dat geldt zowel voor de inhoud van de maatregelen, als voor de keuze om niet alleen naar verdere disciplinaire maatregelen te kijken, maar ook naar orde- en sturingsmaatregelen. Die keuze is ingegeven door de wens een pakket samen te stellen dat adequate maatregelen bevat om – beheerst en proportioneel – te kunnen reageren. Soms moet hard ingegrepen worden; soms is een duidelijke terechtwijzing meer dan voldoende. Het gebruik van beide typen maatregelen bevindt zich in elkaars verlengde en is afhankelijk van het gedrag en de situatie; daarom is het wenselijk de modernisering van verschillende soorten maatregelen in onderling verband te zien.

1.3. Nieuwe maatregelen

De regering heeft nauwkeurig bezien welke maatregelen het best passen bij de positie van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren en welke maatregelen daar minder goed bij passen. In de Grondwet wordt voor de leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast onderscheid gemaakt tussen toezicht en schorsing en ontslag. De omvang en inrichting van de rechterlijke organisatie maakt een verdere verfijning van maatregelen binnen dit scala noodzakelijk. Toezicht wordt in de praktijk aangevuld met maatregelen die voortvloeien uit het feit dat gewerkt wordt

in een organisatie waarin rechters een speciale positie hebben maar tegelijkertijd onderdeel zijn van een team van medewerkers. De rechterlijke onafhankelijkheid wordt onder meer gegarandeerd door de voorwaarden die gelden voor schorsing en ontslag. Zonder aan deze voorwaarden te tornen, is in het nieuwe artikel 46faWrra tegemoet gekomen aan de in de Rechtspraak geformuleerde wens om, voor de in artikel 46f Wrra genoemde gevallen, zo nodig een aanvullende maatregel te kunnen treffen. Op grond van dit artikel kan een rechterlijk ambtenaar bij een ernstig vermoeden van tot ontslag leidende omstandigheden worden geschorst. De bevoegdheid hiertoe is opgedragen aan de Hoge Raad, op vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. De nieuwe maatregel in aanvulling hierop, houdt in dat de president van het gerecht een enkelvoudige kamer van de Hoge Raad, via de procureur-generaal, kan verzoeken de rechterlijk ambtenaar tijdelijk buiten functie te stellen. Deze maatregel is gewenst in verband met de soms vereiste spoed die maakt dat direct moet worden ingegrepen en de volledige procedure van schorsing door de Hoge Raad niet afgewacht kan worden. Vanwege de grondwettelijke waarborg dat een voor het leven benoemde rechtelijk ambtenaar alleen kan worden geschorst en ontslagen door een bij de wet aangewezen tot de rechterlijke macht behorend gerecht, is gekozen voor een systeem waarin de president van het gerecht bij wijze van voorlopige voorziening een rechterlijke uitspraak moet verkrijgen om de betrokken rechterlijk ambtenaar direct op non-actief te kunnen stellen. Gebruik van het nieuwe instrument van de buitenfunctiestelling moet gepaard gaan met een gelijktijdig verzoek aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad om een vordering tot schorsing te doen. De procureur-generaal kan ook ambtshalve besluiten dat de procedure van buitenfunctiestelling geboden is.

Een belangrijke nieuwe disciplinaire maatregel die wordt voorgesteld is de mogelijkheid om de rechterlijk ambtenaar disciplinair te schorsen. De regering heeft bij de uitbreiding van de disciplinaire maatregelen tevens overwogen lichtere of financiële sancties in het instrumentarium op te nemen, maar heeft daar om de navolgende redenen van afgezien.
Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State terecht in haar advies bij het wetsvoorstel opmerkt moet een sanctie passend zijn; enerzijds passend bij het verweten gedrag, maar ook passend in die zin dat de sanctie de betreffende rechterlijk ambtenaar duidelijk kan maken dat het verweten gedrag niet getolereerd wordt. Dat betekent dat de maatregel jegens een rechterlijk ambtenaar door hem als een serieuze sanctie gevoeld moet worden. De regering meent dat de kans aannemelijk is dat ten aanzien van rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast, lichte financiële sancties, zoals die in het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) zijn opgenomen, onvoldoende de beoogde effecten teweeg brengen. Het opnemen van een of meer van dergelijke lichtere sancties draagt dan, naar de verwachting van de regering, niet bij aan de opbouw van een instrumentarium, dat ook adequaat en effectief gebruikt kan worden.
Daarnaast acht de regering het aangewezen de nodige terughoudendheid te betrachten bij het mogelijk maken van stevigere financiële sancties, zeker als die direct of indirect de bezoldiging van de rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast raken. Immers, een van de rechtspositionele pijlers waarmee de onafhankelijkheid van de rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast geborgd is, is dat zijn bezoldiging gebaseerd is op van de persoon geabstraheerde bezoldigingsregels die door de wetgever worden vastgesteld. Ingrepen in de bezoldiging van een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast, ook al zijn ze indirect en zijn ze een gevolg van ongeoorloofd gedrag, in de bezoldiging door anderen dan de wetgever raken die verantwoordelijkheid en vormen daarmee een risico. Dit risico is bij het opstellen van het wetsvoorstel als te groot geacht om een

financiële sanctionering, los van de schorsingsmaatregel waaruit inhouding van bezoldiging kan voortvloeien, gepast en proportioneel mogelijk te maken.

Gelet op voornoemde overwegingen, die een aantal beperkingen impliceren bij het samenstellen van een pakket maatregelen als sanctie op ongeoorloofd gedrag van rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast, acht de regering het des te meer van belang om ook het instrumentarium bij overig ongewenst gedrag – anders dan ongeoorloofd gedrag – uit te breiden.

Daarom stelt de regering ook voor uitbreiding te geven aan het bestaande pakket orde- en sturingsmaatregelen, in de overtuiging dat het gebruik van beide type maatregelen bij lichtere vormen van ongeoorloofd of anderszins ongewenst gedrag, zich in elkaars verlengde bevinden en het gebruik van een bepaald instrument afhankelijk is van het type gedrag of gedraging en de omstandigheden van het geval

In onderstaande tabel is weergeven hoe het huidige pakket aan maatregelen zich verhoudt tot het voorgestelde pakket.

Disciplinaire maatregel	**Nu**	**Na invoering voorstel**
Schriftelijke waarschuwing door president	ja	ja, maar heet berisping
Schriftelijke berisping door Hoge Raad	nee	ja
Schorsing	nee	ja
Ontslag	ja	ja
Orde- en sturingsmaatregel	**Nu**	**Na invoering voorstel**
Overplaatsing binnen gerecht	ja	ja
Mondelinge waarschuwing	ja	ja
Overplaatsen naar ander gerecht	nee	ja
Inhouden van bezoldiging, wanneer werk niet verricht wordt	nee	ja
Spoedshalve buiten functie stellen	nee	ja

1.4. Verklaring omtrent het gedrag (VOG)

Van personen die belast zijn met bevoegdheden en taken op het terrein van vervolging of berechting, mag een hoge mate van integriteit worden verlangd. Gezag en vertrouwen zijn de pijlers van de magistratelijke positie van de leden van de rechterlijke macht. Compromitterende situaties moeten worden vermeden. Een lid van de rechterlijke macht heeft een bijzondere positie ten opzichte van zijn medeburgers en moet vaak omgaan met gevoelige informatie. Hierom wordt van (kandidaat) rechterlijk ambtenaren strikte naleving van de wettelijke voorschriften verlangd.

Om deze redenen stelt de regering hoge eisen aan de betrouwbaarheid en geschiktheid van te benoemen leden van de rechterlijke macht. Objectief en aantoonbaar dient te worden vastgesteld dat de kandidaat-leden terdege (strafrechtelijk) integer zijn. Wie benoemd wil worden tot lid van de rechterlijke macht of bij de rechterlijke organisatie werkzaam wil zijn, moet van aantoonbaar onbesproken gedrag zijn. Daarom wordt voorgesteld dat een kandidaat voor een rechterlijke functie alleen nog in aanmerking komt voor benoeming als hij in het bezit is van een recente verklaring omtrent het gedrag (VOG). Met het nieuwe artikel 4a Wrra wordt voor de benoeming tot rechterlijk ambtenaar of rechterlijk ambtenaar in opleiding, een VOG een vereiste. Stelregel in geval van

toetsing ten behoeve van een verklaring ten aanzien van leden van de rechterlijke macht, zal zijn dat altijd uit een integrale beoordeling van de justitiële documentatie moet blijken dat er geen relevante antecedenten zijn voordat een verklaring kan worden afgegeven.

Ditzelfde wordt ook voorgesteld ten aanzien van de benoemingen als gerechtsbestuurder of lid van de Raad voor de rechtspraak. Hoewel hiermee een VOG wordt gevraagd aan ambtenaren die deze in principe al een keer eerder overgelegd hebben, is het belang van de – wezenlijk andere – functie die zij in het gerechtsbestuur of de Raad gaan vervullen, van dien aard geacht dat een nieuwe verklaring gerechtvaardigd en wenselijk is. Daarbij is ook van belang dat voor rechterlijk ambtenaren in het algemeen niet is gekozen voor een regelmatig herhaalde VOG en dat rechterlijk ambtenaren die opgaan voor een bestuurlijke functie doorgaans al geruime tijd in de rechtspraak werkzaam zullen zijn. Het is in het ambtenarenrecht niet ongebruikelijk dat bij een andere functie een hernieuwde VOG wordt gevraagd. Hoewel de Afdeling in haar advies aangeeft dat het belang van de positie van het gerechtsbestuur en de bevoegdheden die het uitoefent, in haar ogen niet maken dat een nieuwe VOG nodig is, is de regering een andere mening toegedaan. De rechterlijk ambtenaar krijgt als bestuurder andere verantwoordelijkheden waarvoor een nieuwe VOG gewenst is.

1.5. Bedrijfseffecten en administratieve lasten

In deze paragraaf wordt ingegaan op de verwachte bedrijfseffecten en administratieve lasten als gevolg van dit wetsvoorstel. Onder bedrijfseffecten worden in dit verband verstaan de beoogde en niet beoogde gevolgen van het wetsvoorstel voor het bedrijfsleven, zoals marktwerkingseffecten en sociaal-economische gevolgen. Onder administratieve lasten worden in dit verband verstaan de kosten voor het bedrijfsleven en de burger om te voldoen aan informatieverplichtingen die voorvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid.

Het wetsvoorstel heeft naar verwachting geen gevolgen voor het bedrijfsleven. Om deze reden is geen bedrijfseffectentoets op het wetsvoorstel uitgevoerd.

Het wetsvoorstel leidt tot gewijzigde informatieverplichtingen als gevolg van het nieuwe artikel 4a Wrra. Een ieder die voor het eerst tot rechterlijke ambtenaar of rechterlijk ambtenaar in opleiding wil worden benoemd dient een VOG aan te vragen. De leges voor een VOG zijn thans ofwel € 30,05 (voor een aanvraag via de gemeente), ofwel € 24,55 (voor een aanvraag via internet).

1.6. Adviezen[1]

Op een concept van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn reacties ontvangen van de Hoge Raad, de Raad voor de rechtspraak, het College van procureurs-generaal, de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR). Ook heeft een internet-consultatie van deze versie van het voorstel plaats gevonden. De reacties naar aanleiding van de internetconsultatie geven een blijk van instemming met het feit dat het wetsvoorstel beoogt om de mogelijke maatregelen tegen rechterlijke ambtenaren uit te breiden. Ook wordt de introductie van een verplichte VOG onderschreven.

[1] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

In het onderstaande wordt op hoofdlijnen ingegaan op de ontvangen commentaren. Op andere plaatsen in deze toelichting wordt waar nodig ingegaan op meer specifieke onderdelen van de diverse reacties.

De Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad geven aan dat er tot nu toe een gemis wordt ervaren aan een gedifferentieerd sanctiestelsel ten aanzien van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren. Zij stellen met instemming kennis te hebben genomen van het conceptwetsvoorstel. Het College van procureurs-generaal constateert dat het niet meer dan logisch is aan een rechter, gelet op de effecten van ongeoorloofd gedrag van een rechter ten aanzien van de professie en in de maatschappij, disciplinaire maatregelen te kunnen opleggen die meer in overeenstemming zijn met de maatregelen die aan de niet voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren kunnen worden opgelegd. Ook de Raad voor de rechtspraak heeft met instemming op het voorstel gereageerd en onderschrijft het belang van de uitbreiding van het aantal disciplinaire maatregelen en andere middelen om in voorkomende gevallen sturing te geven aan de voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren.

Voor de NVvR bevatte het conceptwetsvoorstel een aantal punten die, om tot volledige overeenstemming met het Sectoroverleg rechterlijke macht (SORM) te kunnen komen, om aanpassing en nuancering vroegen.
Artikel 51 Wrra bepaalt dat wijzigingen in de rechtspositie van rechterlijke ambtenaren slechts ten uitvoer worden gebracht indien daarover overeenstemming bestaat met het SORM. Met de NVvR is uiteindelijk een, gedurende de consultatie van het voorstel uitgewerkt, akkoord bereikt.

Door het merendeel van de partijen is geconstateerd dat door de opbouw van de nieuwe bepalingen inzake de disciplinaire maatregelen, de maatregel van de schriftelijke berisping voortaan zowel door de president van het gerecht waar de betreffende rechterlijk ambtenaar geplaatst is, als door de Hoge Raad kan worden opgelegd. Daarbij is de vraag gesteld of het verschil in rechtsbescherming dat bij de oplegging van de betreffende maatregel geldt en het feit dat niet is uitgesloten dat de Hoge Raad alsnog een berisping oplegt in het geval waarin de berisping door de president bestuursrechtelijk is aangevochten, wellicht tot verwarring kan leiden.
Door de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad is bovendien voorgesteld om, omgekeerd, uit te sluiten dat de gerechtspresident een schriftelijke berisping kan opleggen als de vordering hiertoe, voor hetzelfde feitencomplex, al door de Hoge Raad is afgewezen.
De Raad voor de rechtspraak stelt dat er geen duidelijke noodzaak is voor de mogelijkheid om ook de Hoge Raad de bevoegdheid van de schriftelijke berisping te geven.
Deze opmerkingen hebben niet tot fundamentele wijzigingen op dit punt van het voorstel geleid. In het wetsvoorstel is er nadrukkelijk voor gekozen beide mogelijke maatregelen naast elkaar te laten bestaan. Hier wordt in de artikelsgewijze toelichting nader op ingegaan. Het uitgangspunt bij de uitbreiding van de maatregelen is steeds geweest dat binnen de mogelijkheden die er zijn een zo breed mogelijk scala aan maatregelen moet bestaan. Daarom is in het geval van de schriftelijke berisping de voorkeur gegeven aan de mogelijkheid van een berisping door verschillende instanties.

De Hoge Raad, procureur-generaal bij de Hoge Raad, Raad voor de rechtspraak en NVvR hebben allen aangegeven dat de in het consultatievoorstel opgenomen maximale duur van de disciplinaire schorsing, die was gesteld op één jaar, te lang is. Een disciplinaire schorsing van een jaar is, zo stellen alle direct betrokkenen, voor een voor het leven benoemde rechterlijk ambtenaar zodanig vergaand dat hij daarna feitelijk

niet kan terugkeren naar het gerecht waar hij is geplaatst. De gevolgen van de schorsing zouden daarmee verstrekkender zijn dan met de maatregel wordt beoogd. Het is immers de bedoeling een disciplinaire maatregel te introduceren die minder zwaar is dan disciplinair ontslag, maar sterker disciplinerend werkt dan een schriftelijke berisping. Een schorsing die een ander gevolg heeft dan dat, zou zijn doel voorbij schieten. Bij de geconsulteerde partijen werd het belang van de mogelijkheid van schorsing als disciplinaire maatregel wel degelijk gevoeld, maar enkele ervan hebben aangegeven dat, juist omdat de schorsing in de praktijk een zeer corrigerend effect zal en moet hebben, kan worden volstaan met een maximale termijn van drie maanden. Het voorstel en de toelichting zijn hierop aangepast, waarbij – ook gezien de adviezen – tevens een wijziging is aangebracht in de bepaling over het wel of niet door betalen van bezoldiging gedurende een disciplinaire schorsing.

Overigens geven de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad aan dat een andere mogelijke (en niet in het wetsvoorstel opgenomen) passende disciplinaire maatregel het «voorwaardelijk ontslag» zou zijn, voor gevallen waarin «een grond voor disciplinair ontslag aanwezig is, maar gelet op de omstandigheden tenuitvoerlegging van het ontslag bij een voortaan correct gedrag niet in een redelijke verhouding zou staan tot het plichtsverzuim». De maatregel van voorwaardelijk ontslag is door de regering echter niet als passend beschouwd.
De Afdeling wijst er in haar advies ook op dat een wezenlijk verschil tussen de maatregel van schorsing en voorwaardelijk ontslag is dat een rechter in geval van schorsing tijdelijk op non-actief wordt gesteld, terwijl een voorwaardelijk ontslagen rechter feitelijk in functie blijft en – bij voortaan onberispelijk gedrag – zijn rechtsprekende functie zonder onderbreking kan blijven uitoefenen. Deze uitoefening van de functie staat door de maatregel van voorwaardelijk ontslag onder druk. Aangenomen moet worden dat een rechter die wegens ernstig ontoelaatbaar gedrag bestraft is met de maatregel van – zij het voorwaardelijk – ontslag, niet meer met voldoende gezag als rechter kan functioneren.
De regering onderschrijft deze argumentatie van de Afdeling. Het wetsvoorstel is op dit punt dan ook niet uitgebreid.

Wel is op advies van sommige van de geconsulteerde partijen opnieuw gekeken naar de inbedding van de maatregel van de buitenfunctiestelling. Uit de reacties dienaangaande blijkt dat het gevoelen gedeeld wordt dat er behoefte is aan een aanvulling op de regeling zoals die nu geldt voor de schorsing als ordemaatregel bij de Hoge Raad, maar dat de keuze om een bevoegdheid tot het opleggen van een buitenfunctiestelling te beleggen – zoals in het in consultatie gebrachte wetsvoorstel was opgenomen – bij een ander gerecht op een gelijk niveau als waar de rechterlijk ambtenaar is geplaatst, niet wordt onderschreven. Het doel van een spoedige beslissing kan, zo wordt ook door de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad aangegeven, in de praktijk tevens worden bereikt met een beslissing door een enkelvoudige kamer bij de Hoge Raad. Een keuze voor deze mogelijkheid verduidelijkt de procedure aanmerkelijk. Bovendien wordt hiermee tegemoet gekomen aan een bij de rechtspraak bestaande vrees dat doordat verschillende rechterlijke instanties betrokken zijn, de privacy van betrokkene verdergaand dan noodzakelijk is voor de werking van de maatregel, in het geding kan komen. De Raad voor de rechtspraak en de NVvR stellen dan ook dat hun voorkeur uitgaat naar de inrichting van een procedure voor buitenfunctiestelling door de Hoge Raad. Deze procedure bij een enkelvoudige kamer van de Hoge Raad kan door zijn vereenvoudigde vorm beduidend sneller plaatsvinden dan de procedure tot schorsing ex artikel 46f Wrra, waarin meervoudig

wordt beslist. Het wetsvoorstel is op dit punt zodoende aangepast naar aanleiding van de ontvangen consultatiereacties. In de uitwerking van de bevoegdheid tot buitenfunctiestelling is een aantal waarborgen opgenomen, waarmee wordt verzekerd dat een verzoek van de president van een gerecht tot buitenfunctiestelling van een rechterlijk ambtenaar binnen enkele dagen kan worden afgedaan.

2. Artikelsgewijs

Artikel I (Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren)

Onderdeel A (artikel 4a)

Dit artikel stelt een aanvullende wettelijke voorwaarde voor de benoeming van rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren in opleiding. Een kandidaat voor zo'n functie zal alleen benoembaar zijn als hij in het bezit is van een, recente, VOG. Voorafgaand aan de afgifte van een dergelijke verklaring, waarmee wordt aangegeven dat in justitiële zin niet is gebleken van bezwaren tegen een persoon, wordt onderzoek gedaan naar de justitiële antecedenten van de aanvrager. Overigens wordt nu ook al een screening uitgevoerd door de voorzitter van de Selectiecommissie Rechterlijke Macht. Het systeem van disciplinaire maatregelen zou uiteindelijk niet sluitend zijn zonder de mogelijkheid om gegadigden met een bepaald verleden de toegang tot het beroep te onthouden. Met de verplichting van het zelf opvragen van een VOG door degene die benoemd wil worden, wordt de selectiecommissie op dit punt ontlast. Voor rechterlijke ambtenaren die niet met rechtspraak zijn belast, geldt op grond van artikel 2f van het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren al dat voorafgaand aan hun benoeming om een VOG kan worden gevraagd en dat gebeurt in de praktijk ook. Deze algemene maatregel van bestuur zal worden aangepast om de nu daarin opgenomen uitzondering voor de rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast te laten vervallen.

In het tweede lid van het artikel is bepaald dat de voorwaarde van een VOG alleen geldt voor een eerste benoeming. Zo hoeven bijvoorbeeld rechterlijke ambtenaren in opleiding die na hun opleiding direct doorstromen, geen nieuwe VOG te overleggen. Ook voor een benoeming in een andere rang is een recente VOG niet noodzakelijk. Hiermee is aangesloten bij de regels die ook algemeen voor bijvoorbeeld rijksambtenaren gelden.

Bij de afgifte van een VOG wordt gewerkt volgens bepaalde profielen of risicogebieden. De justitiële gegevens worden op grond hiervan doorzocht op informatie die van belang is in verband met de te verrichten werkzaamheden. Door de werkgever kan worden aangegeven op grond van welke risicogebieden de VOG moet worden beoordeeld. Binnen de risicogebieden geldt soms nog een onderverdeling in specifieke functieaspecten. Sinds maart 2012 wordt op de VOG vermeld op basis van welke screeningsprofielen – en eventueel functieaspecten – de aanvraag van de VOG is beoordeeld. Gezien het belang dat met de VOG voor de rechterlijke macht is gediend en het feit dat de bedoeling is dat rechters in principe geen strafrechtelijke veroordeling op hun naam hebben staan, ligt het in de rede dat een ruime toetsing bij de afgifte van een VOG voor de benoeming voor het leven tot rechterlijk ambtenaar wordt gevraagd. Het belang hiervan is bij de consultatie van het wetsvoorstel ook onderstreept door het College van procureurs-generaal.

Onderdeel B (artikel 17)

Gangbaar uitgangspunt is dat een werknemer die geen werkzaamheden verricht, geen salaris ontvangt, behalve voor genoten vakantie- en verlofdagen of in geval van ziekte of andere omstandigheden die de werknemer niet zijn aan te rekenen. Zo is in artikel 14 ARAR bepaald dat een ambtenaar geen bezoldiging ontvangt over de tijd, gedurende welke hij in strijd met zijn verplichtingen, opzettelijk nalaat zijn dienst te verrichten. Er zijn geen zwaarwegende redenen om dit beginsel niet ook voor de rechterlijke macht te laten gelden. De onafhankelijkheid van de rechtspraak is hierbij niet in het geding. Met de voorgestelde toevoeging aan artikel 17 wordt beoogd deze hoofdregel ook voor rechterlijke ambtenaren (in opleiding) in te voeren. De regering acht het wenselijk om dit principe – nu het raakt aan het salaris van de rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast – in de wet zelf vast te leggen.

Onderdeel C (artikel 46)

Tot de bezoldiging van de rechterlijk ambtenaar behoort op grond van artikel 1, eerste lid, onderdeel d, Wrra het salaris van de rechterlijk ambtenaar of rechterlijk ambtenaar in opleiding, vermeerderd met een periodieke schadeloosstelling of geldelijke tegemoetkoming als bedoeld in artikel 46 Wrra, en met de toelagen, die in de op deze wet berustende regelgeving zijn aangewezen als tot de bezoldiging behorende toelagen, waarop hij aanspraak heeft.
Met de in dit onderdeel voorgestelde wijziging wordt bereikt dat waar geen salaris wordt ontvangen op grond van artikel 17, zesde lid, naar evenredigheid, ook geen aanspraken gelden op grond van artikel 46, eerste lid, Wrra.

Onderdeel D (artikel 46c)

Hoofdstuk 6A (artikelen 46b-46q) is alleen van toepassing op de voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren. Hetgeen in dit hoofdstuk is opgenomen aan disciplinaire maatregelen en regeling van schorsing en ontslag, geldt zodoende voor de zittende magistratuur en de leden van het parket bij de Hoge Raad. Op dit moment zijn er twee mogelijke disciplinaire maatregelen voor deze rechterlijke ambtenaren. In de Wrra is richting gegeven aan de aard van de overtreding waarvoor deze maatregelen mogen worden opgelegd. Zo is een schriftelijke waarschuwing mogelijk bij verwaarlozing van de waardigheid van het ambt en ontslag bij het toebrengen van ernstig nadeel aan een goede gang van zaken bij de rechtspraak en het in haar te stellen vertrouwen. Tussen de twee mogelijke maatregelen van de schriftelijke waarschuwing en ontslag zitten weinig mogelijkheden voor nuancering. De term schriftelijke waarschuwing doet bovendien in het geval van de rechterlijke macht te licht, althans in bepaalde mate vrijblijvend, aan en werkt onvoldoende onderscheidend ten opzichte van de in de praktijk ook gehanteerde mondelinge waarschuwing. Met de nieuwe formulering van artikel 46c wordt inzichtelijk welke verschillende vormen van ongeoorloofd gedrag van de rechterlijke ambtenaren gesanctioneerd kunnen worden. De mogelijke maatregelen zijn in een apart nieuw artikel, 46ca Wrra, opgenomen.
Daarbij wordt bovendien het uitgangspunt verlaten dat eerst een schriftelijke waarschuwing moet zijn gegeven voor het overtreden van de bepalingen, zoals nu nog is vastgelegd in artikel 46c, onderdeel b, waarbij rechterlijke ambtenaren het uitoefenen van een beroep wordt verboden, een vast en voortdurend verblijf wordt aangewezen etc., voordat dit kan worden bestraft met de disciplinaire maatregel van ontslag. Dit is gedaan, omdat met de uitbreiding van de maatregelen met de disciplinaire

schorsing beter gedoseerd kan worden welke maatregel passend is in de gegeven omstandigheden. De wijziging in de opzet van het artikel houdt een zekere verzwaring in. Hier wordt rekening mee gehouden in het overgangsrecht zoals opgenomen in artikel XXIII van dit voorstel. In de consultatie hebben de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad de vraag gesteld of wel «aanstonds bij een eerste overtreding van een van de in artikel 46c, onderdeel b, genoemde regels de mogelijkheid van ontslag zou moeten worden opengesteld». De Hoge Raad zal als hij een rechterlijk ambtenaar disciplinair ontslaat er telkens van overtuigd moeten zijn dat er geen andere maatregel dan de zwaarste in het betreffende geval geboden is en dit in zijn beslissing moeten motiveren. Het stellen van de – uiteindelijk – procedurele voorwaarde van de schriftelijke waarschuwing zoals dat nu gebeurt is echter, zeker nu de Hoge Raad een breder arsenaal aan disciplinaire maatregelen tot zijn beschikking heeft, niet langer noodzakelijk en wordt zodoende in het voorstelde artikel niet meer gesteld. Het disciplinair ontslag van een voor het leven benoemd rechterlijk ambtenaar zal ook onder de nieuwe regeling steeds gegrond moeten zijn op zwaarwegende redenen. Er moet dan ook over het algemeen van worden uitgegaan dat er in de praktijk doorgaans aanleiding zal zijn om bij de regels die op grond van artikel 46c, onderdeel b, worden gesteld aan de rechterlijk ambtenaar, al dan niet formeel, de gelegenheid te geven om zijn gedrag bij te stellen voor hij zal worden ontslagen.

Onderdeel E (artikel 46ca)

Bij de eerste disciplinaire maatregel die op grond van het eerste lid, onderdeel a, van dit artikel kan worden opgelegd gaat het uiteindelijk, in het geval deze door de president van een gerecht wordt opgelegd, om een terminologische wijziging. Belangrijk is dat de term berisping beter dan de term schriftelijke waarschuwing uitdrukt dat de maatregel geen vrijblijvend karakter heeft. Het blijft de lichtste maatregel die kan worden opgelegd. De maatregel van de schriftelijke waarschuwing was voorbehouden aan de president van het gerecht. Dat wordt met de nieuwe opzet gewijzigd. De Hoge Raad kan niet meer alleen de disciplinaire maatregel van ontslag opleggen maar ook een schriftelijke berisping of schorsing. Het spreekt voor zich dat de ernst van de gedraging en de vraag of er sprake is van herhaling en de bijzonderheden van het geval uiteindelijk bepalen welke van de disciplinaire maatregelen de meest gerede is.
Met de schorsing (eerste lid, onderdeel b) wordt een disciplinaire maatregel geïntroduceerd die een belangrijke toevoeging vormt. De schorsing is hier bedoeld ter sanctionering van gedrag dat te zwaar, herhalend, etc. is voor (wederom) een schriftelijke berisping, maar niet de zwaarste en onherroepelijke maatregel van ontslag rechtvaardigt. Als maximum termijn voor de schorsing geldt een periode van drie maanden. Deze periode sluit aan bij de termijn die wordt gehanteerd in artikel 46f van de Wrra voor de schorsing als ordemaatregel, maar wijkt bijvoorbeeld af van tuchtrechtelijke bepalingen voor beroepen als artsen, advocaten (één jaar) en openbaar ambtenaren als notarissen (zes maanden). Wat bij de keuze voor de maximaal te stellen termijn uiteindelijk de doorslag heeft gegeven, is dat de schorsing wel als een zware maatregel moet worden ervaren, maar de duur ervan het de rechterlijk ambtenaar niet feitelijk onmogelijk moet maken om in functie terug te keren. Uit de reacties in de consultatie op het voorstel is gebleken dat een langere termijn dan drie maanden door de geconsulteerde partijen als onacceptabel zwaar werd ervaren, omdat het voor de rechterlijk ambtenaar feitelijk niet mogelijk zou zijn na een langere periode weer normaal in de rechtspraak te kunnen functioneren. Voorbeelden van gevallen waarin schorsing als disciplinaire maatregel een passend instrument kan zijn, zijn op voorhand niet makkelijk te geven. Het is uiteraard aan de Hoge Raad om daar in de

praktijk een lijn in de brengen. De praktijk van het tuchtrecht, waarin schorsing een reeds lang bestande maatregel is, leert dat een periode van gedwongen afwezigheid moeilijk kan zijn voor een professional, maar dat het geenszins onmogelijk is dat de betrokken rechterlijk ambtenaar in de toekomst weer met het benodigde gezag kan functioneren. Dat zal in de eerste plaats aan het (veranderde) toekomstige gedrag van de betrokken rechterlijk ambtenaar zelf liggen, maar diens gezag moet ook worden gevoed door de uitspraak van de Hoge Raad zelf. Daarin ligt immers het oordeel besloten dat deze rechterlijke ambtenaar weliswaar een fout heeft gemaakt die ernstig is, maar dat dit niet tot de conclusie leidt hij niet in het ambt te handhaven is. Met dit oordeel en na het verloop van de schorsing, moet de zaak dan ook afgedaan zijn en is er, behoudens nieuwe feiten, geen reden om (langer) aan het (hernieuwde) gezag van de rechterlijk ambtenaar te twijfelen. Dit geeft ook het voordeel van de maatregel van de schorsing ten opzichte van de maatregel van het voorwaardelijk ontslag, zoals die ook is bepleit. De regering volgt de Afdeling in de stelling dat aangenomen moet worden dat een rechter die wegens ernstig ontoelaatbaar gedrag bestraft is met de maatregel van voorwaardelijk ontslag, niet meer met voldoende gezag als rechter kan functioneren.

Schorsing kan met gehele of gedeeltelijke inhouding van de bezoldiging worden opgelegd. De beslissing hierover is, net als bij het huidige artikel 46f Wrra, aan de Hoge Raad. In overleg met de NVvR is de regeling van de mogelijkheid van inhouding van bezoldiging tijdens de disciplinaire schorsing na het advies van de Afdeling gelijkgetrokken met de bepaling zoals die geldt bij de schorsing als ordemaatregel.

De maatregel van ontslag mag niet worden opgelegd enkel vanwege een verwaarlozing van de waardigheid van het ambt, de ambtsbezigheden of de ambtsplichten van de rechterlijk ambtenaar (tweede lid). Vanwege de achtergrond van de disciplinering van dergelijk gedrag, die meer gelegen is in het toezicht op de rechterlijk ambtenaar, en het feit dat dit normenkader zeer breed is, is een enkele overtreding hiervan niet altijd voldoende van te voren omschreven en kan het onredelijk zwaar uitpakken om ontslag enkel op deze grond te baseren. Dat laatste hoeft niet te gelden voor de gedragingen, bedoeld in onderdeel b. Hoewel een aantal van de geconsulteerde partijen heeft geadviseerd direct ontslag op grond van overtreding van de bepalingen zoals genoemd in artikel 46c, onderdeel b, (nieuw) wettelijk uit te sluiten, is hier niet voor gekozen vanwege de gewenste mogelijkheid van een voor verschillende gevallen doeltreffende reactie op ongeoorloofd gedrag. Deze flexibiliteit wordt nu gemist.

In de consultatie hebben de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad gewezen op het feit dat het voorstel niet uitsluit dat de president van het gerecht de maatregel van de disciplinaire berisping oplegt, terwijl door de Hoge Raad is geoordeeld dat er geen reden is voor een disciplinaire maatregel. Dit is iets wat zich ook onder de huidige regeling zou kunnen voordoen, in de zin dat de vordering voor ontslag wordt afgewezen en de president er vervolgens voor kiest om de betreffende rechterlijke ambtenaar – nog een keer – disciplinair te waarschuwen. Tegen een beslissing van de president tot het geven van een schriftelijke berisping (nu: waarschuwing) staat beroep op bij de Centrale Raad van Beroep (CRvB).
In zeer uitzonderlijke gevallen zou het zodoende kunnen voorkomen dat de CRvB oordeelt over een gedraging van een rechterlijk ambtenaar, waar de Hoge Raad reeds over geoordeeld heeft. Aangezien de disciplinaire maatregel van schriftelijke berisping door de Hoge Raad over het algemeen als zwaarder zal worden ervaren, betekent dit echter niet dat de schriftelijke berisping door de president dan niet toch passend zou kunnen

zijn. Er is dan ook, ondanks de geuite zorgen, onvoldoende reden gezien om de disciplinaire bevoegdheid van de president van een gerecht nadrukkelijk uit te sluiten voor gevallen waar de Hoge Raad reeds over geoordeeld heeft. Deze keuze is met name ingegeven door de grondslag van de disciplinaire maatregel die door de president wordt opgelegd, en de overwegingen die tot de invoering van de mogelijkheid hiertoe in de Wrra hebben geleid. In de memorie van toelichting bij de Wet organisatie en bestuur gerechten is aangegeven dat destijds het merendeel van de rechtspositionele bevoegdheden ten aanzien van de rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast bij een gerecht berust bij het bestuur van dat gerecht, maar dat daarop ten behoeve van de rechterlijke onafhankelijkheid twee uitzonderingen zijn aangebracht.[2] Hier relevant is de uitleg dat de bevoegdheid tot het opleggen van een schriftelijke waarschuwing als disciplinaire maatregel in verband met het bepaalde in artikel 116, vierde lid, Gw niet wordt toegekend aan het bestuur, waarvan een niet-rechter deel uitmaakt, maar aan de president.

Artikel 116, vierde lid, Gw bepaalt dat bij wet wordt geregeld dat het toezicht op de ambtsvervulling door leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast wordt uitgeoefend door zulke leden van de rechterlijke macht. Dit toezicht op de ambtsvervulling omvat, aldus de genoemde memorie van toelichting, onder meer de onderhavige waarschuwingsbevoegdheid. Deze toezichtstaak van de president moet door de gewenste aanvulling op het scala van maatregelen jegens rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast, niet bemoeilijkt of beperkt worden. De regering volgt dan ook niet het oordeel dat het niet wenselijk is dat, indien de Hoge Raad de vordering tot het opleggen van een schriftelijke berisping afwijst, de gerechtspresident de maatregel alsnog kan opleggen en andersom. Het laatste zal zich in de praktijk waarschijnlijk niet voordoen, omdat de beslissing van de president om géén maatregel te nemen doorgaans niet in de openbaarheid wordt genomen en vrijwel zeker nooit tot een voor derden kenbaar besluit leidt. Het zou hoogstens kunnen voorkomen dat de Hoge Raad moet oordelen over een rechterlijk ambtenaar op grond van een vordering van de procureur-generaal, terwijl de CRvB reeds heeft besloten dat het besluit van de president tot het opleggen van een maatregel aan deze ambtenaar geen stand kan houden. De regering ziet de maatregel van berisping door de Hoge Raad dan ook als een voldoende zelfstandige maatregel en is van mening dat uit algemeen disciplinair oogpunt een maatregel (van berisping) niet passend kan zijn terwijl dat voor de president vanuit zijn toezichthoudende taak anders kan liggen en vice versa.

Tegelijk geldt dat de maatregel van de schriftelijk waarschuwing altijd een disciplinair karakter heeft gehad en in sommige gevallen voorafgegaan moest zijn aan het door de Hoge Raad op te leggen disciplinair ontslag. Omdat de gelaagdheid van de maatregelen en het verschil in rechtsbescherming nu niet voor problemen zorgt, is de verwachting dat dit ook in de toekomst niet tot problemen zal leiden.

Wel is op advies van de Afdeling in artikel 46d, derde lid, Wrra een bepaling opgenomen waarin het de president van een gerecht niet wordt toegestaan een maatregel van berisping op te leggen aan een rechterlijk ambtenaar tegen wie voor hetzelfde feitencomplex reeds een vordering door de procureur-generaal bij de Hoge Raad is gedaan tot het opleggen van een maatregel ex artikel 46ca. Hiermee worden naast elkaar lopende rechtsgangen zo veel mogelijk voorkomen, terwijl voor alle instanties aan hun eigen bevoegdheid recht wordt gedaan.

[2] Kamerstukken II 1999/2000, 27 181, nr. 3.

Onderdeel F (artikel 46d)

Hier is de terminologische aanpassing van waarschuwing naar berisping doorgevoerd en wordt bepaald dat de Hoge Raad alle disciplinaire maatregelen kan opleggen, terwijl het systeem dat gold voor de schriftelijke waarschuwing daarnaast voor de schriftelijke berisping behouden blijft. Gezien artikel 117 van de Grondwet kunnen de schorsing en het ontslag alleen door een bij de wet aangewezen tot de rechterlijke macht behorend gerecht worden opgelegd. Dat geldt niet voor de maatregel van de schriftelijke berisping, welke gezien moet worden als een maatregel die valt onder het uitoefenen van toezicht in de zin van artikel 116 van de Grondwet en zodoende mag worden opgelegd door een lid van de rechterlijke macht met rechtspraak belast. Het is grondwettelijk mogelijk dat ook het gerecht dat de andere maatregelen kan opleggen, schriftelijk berispt.
De president mag op grond van het nieuwe derde lid geen berisping opleggen aan een rechterlijk ambtenaar tegen wie voor hetzelfde feitencomplex reeds een vordering door de procureur-generaal bij de Hoge Raad is gedaan tot het opleggen van een maatregel ex artikel 46ca.

Onderdeel G (artikel 46e)

Hier is de terminologische aanpassing van waarschuwing naar berisping doorgevoerd. Omdat de Hoge Raad in deze alleen beslist na een procedure zoals omschreven in artikel 46o Wrra, waarin al is voorzien in onder andere het horen van betrokkene, zijn de procedurele voorschriften bij de disciplinaire maatregel van de schriftelijke waarschuwing alleen van toepassing als deze wordt opgelegd door een andere rechterlijke ambtenaar.

Onderdeel H (opschrift van paragraaf 6A.3)

Met de Wet organisatie en bestuur gerechten is het eerder in de Wet op de rechterlijke organisatie bepaalde over de ordemaatregel van schorsing overgenomen in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. Hetgeen in artikel 46f Wrra is geregeld wordt niet aangemerkt als een maatregel van disciplinaire aard. De maatregel is niet bedoeld als sanctie, maar is er primair op gericht zaken met de nodige spoed op orde te brengen of verdere schade te voorkomen. Met de in artikel 46ca Wrra toegevoegde mogelijkheid van schorsing als disciplinaire maatregel is het opschrift van paragraaf 6A.3 onvolledig. De nieuwe titel geeft aan dat schorsing in het geval van toepassing van artikel 46f een speciale functie heeft.

Onderdeel I (artikel 46f)

Artikel 46f wordt gewijzigd teneinde de gronden voor schorsing en de bevoegdheid van de Hoge Raad tot toepassing hiervan, meer in overeenstemming te brengen met de mogelijkheden voor, niet-disciplinair, ontslag zoals thans geregeld in artikel 46m, onderdelen a en b. Volgens dit artikel kan de Hoge Raad ontslag verlenen als een rechterlijk ambtenaar bij onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak wegens een misdrijf is veroordeeld. Het huidige artikel 46f verplicht de Hoge Raad een rechterlijk ambtenaar bij nog niet onherroepelijke veroordeling tot een misdrijf te schorsen. De wetsgeschiedenis[3] laat zien dat in oorsprong de bedoeling was om de schorsing als ordemaatregel alleen verplicht te stellen voor de gevallen waarin de rechterlijk ambtenaar was veroordeeld tot een vrijheidsstraf. De Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad

[3] Kamerstukken II 1969/70, 10 808, nr. 3, Kamerstukken II 1970/71, 10 808, nr. 7 en 8 en Kamerstukken II 1999/2000, 27 181, nr. 3, blz. 72.

hebben hier in de consulatie nadrukkelijk de aandacht voor gevraagd. Een rechter die een feit heeft begaan waarvoor hij een vrijheidsstraf krijgt opgelegd, kan in beginsel niet in functie blijven. Om de artikelen 46f en 46m meer in evenwicht te brengen is zodoende een splitsing aangebracht voor gevallen waarin de veroordeling een vrijheidsstraf inhoudt en die waarin een andere straf wordt opgelegd. Er wordt daarnaast een nieuwe grond voor schorsing als ordemaatregel toegevoegd om beter aan te sluiten bij de huidige mogelijke afhandeling van strafbare feiten. De nog niet onherroepelijke strafbeschikking wordt specifiek genoemd als facultatieve grond voor schorsing. Door het instellen van verzet is de strafbeschikking nog niet onherroepelijk. De termijn voor verzet is twee weken.
Ook is, gezien de facultatieve bepaling van artikel 46m inzake curatele en faillissement van een rechterlijk ambtenaar, besloten hetgeen hierover was opgenomen in het eerste lid, onderdeel c, van artikel 46f te verplaatsen naar het tweede lid, waarmee het niet langer een verplichting maar een mogelijkheid is voor de Hoge Raad om de rechterlijk ambtenaar in dergelijke gevallen te schorsen.

Onderdeel J (artikel 46fa)

Met dit artikel wordt voorzien in een behoefte om zo snel mogelijk te kunnen handelen als een rechterlijke ambtenaar vanwege zijn optreden niet gehandhaafd kan worden op de werkvloer. Beoogd wordt om het mogelijk te maken om in gevallen dat bij de Hoge Raad een vordering wordt ingediend tot schorsing, met de vereiste spoed een voorlopige ordemaatregel te laten treffen. Ter onderscheiding van de schorsing die nog moet volgen, wordt gesproken van een verzoek tot buitenfunctiestelling. De buitenfunctiestelling heeft niet het oogmerk van sanctionering. Het gaat om noodzakelijk spoedshalve optreden om schade voor de organisatie en het vertrouwen in de rechtspraak zo snel mogelijk verder te voorkomen en te herstellen. Onder de huidige regeling van artikel 46f Wrra verloopt noodzakelijkerwijs altijd enige tijd voordat de schorsing is uitgesproken. Dit kan tot zeer onwenselijke situaties leiden indien een betrokken rechterlijk ambtenaar niet bereid is in afwachting van het oordeel van de Hoge Raad zijn werkzaamheden neer te leggen. Hierdoor kan schade ontstaan aan het vertrouwen in de rechtspraak.

Er is gekozen voor een buitenfunctiestelling middels een rechterlijke uitspraak. Nadat is overwogen dit te laten doen door een gerecht op gelijk niveau als waar de rechter geplaatst is, bleek bij verschillende geconsulteerde instanties, met name de Hoge Raad, de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de NVvR, de voorkeur te liggen bij een snellere procedure bij de Hoge Raad. Hiertoe is in artikel 46fa een enkelvoudige kamer bij de Hoge Raad voor de behandeling van een verzoek om buitenfunctiestelling aangewezen.
Op advies van de Afdeling is bepaald dat de naast de president van het betreffende gerecht waar de rechterlijk ambtenaar is geplaatst, de procureur-generaal ambtshalve bevoegd is de buitenfunctiestelling te initiëren.
Uitgangspunt is dat deze nieuwe procedure in de praktijk binnen 72 uur na voorlegging door de procureur-generaal bij de Hoge Raad van het verzoek aan een enkelvoudige kamer bij de Hoge Raad leidt tot een beslissing. De betrokken rechterlijk ambtenaar wordt, op grond van artikel 46p Wrra, uitgenodigd om op zitting zijn mening kenbaar te maken. Deze uitnodiging biedt gelegenheid aan de betrokken rechterlijk ambtenaar om diens standpunt toe te lichten. Als betrokkene aan deze uitnodiging geen gehoor geeft, kan de zitting in zijn afwezigheid plaatsvinden, gelet op het belang van het vertrouwen in de rechtspraak om op korte termijn tot een beslissing te komen.

Tegen de uitspraak tot buitenfunctiestelling is geen rechtsmiddel mogelijk, omdat het systeem van de buitenfunctiestelling uitgaat van een reeds gedaan verzoek tot vordering tot schorsing bij de Hoge Raad. Hiermee wordt uiteindelijk ook rechtsbescherming gegeven tegen het – voorlopige – oordeel dat de gegeven voorziening behelst.

De betrokken rechterlijk ambtenaar behoudt recht op salaris gedurende de buitenfunctiestelling. De buitenfunctiestelling kan niet langer dan 30 dagen duren.

Onderdeel K (artikel 46kb)

Met de voorgestelde wijziging wordt het mogelijk om in gevallen waarin een zwaarwegend organisatorisch belang dat vergt een rechterlijk ambtenaar over te plaatsen naar een andere rechtbank of een ander gerechtshof. Een dergelijke overplaatsing, anders dan op verzoek van de betrokken rechterlijk ambtenaar zelf, kan worden verzocht door de president. Hij zal hier bijvoorbeeld toe overgaan als een conflict tussen twee rechterlijke ambtenaren zodanig hoog oploopt dat dit een onwerkbare situatie oplevert. De overplaatsing is, hoewel niet door betrokkene zelf verzocht, geen disciplinaire maatregel als reactie op het gedrag van betrokkene; het betreft een ordemaatregel. Het gerechtsbestuur moet in het belang van de organisatie kunnen optreden en kan in bepaalde omstandigheden gedwongen zijn de afweging te maken dat het beter is als een betrokken rechterlijk ambtenaar elders geplaatst wordt. Het gaat in deze gevallen uitsluitend om het belang van de organisatie waar de rechterlijk ambtenaar vanuit overgeplaatst wordt, niet om het belang van een ander gerecht of het belang van de rechterlijke organisatie in het algemeen. Om dit te benadrukken is de bepaling na het advies van de Afdeling redactioneel nog wat aangepast. Deze wijziging werd tevens gevraagd door de NVvR. Ook is in de bepaling benoemd dat het hier om een ordemaatregel gaat.
De Hoge Raad beslist over de overplaatsing als enige en hoogste instantie. In de systematiek van hoofdstuk 6 Wrra past dat de verzoeken tot een vordering niet door het gerechtsbestuur, maar door de president worden gedaan. Door de Raad voor de rechtspraak is de vraag gesteld of het karakter van de maatregel wel rechtvaardigt dat er geen beroep tegen een beslissing tot overplaatsing openstaat. De bevoegdheid hiertoe wordt met dit voorstel neergelegd bij de Hoge Raad, die bij uitstek degene is om hierop in eerste hoogste instantie te beslissen.

Onderdeel L (artikel 46m)

Een onherroepelijke strafbeschikking wordt nadrukkelijk ook een grond voor ontslag. Hiertoe wordt overgegaan omdat ook een onherroepelijke strafbeschikking twijfels kan doen rijzen over de integriteit van de betrokken rechterlijk ambtenaar. De schrijfwijze van het woord surseance in onderdeel c (nieuw) is aangepast.

Onderdeel M (artikel 46n)

Dit betreft een technische aanpassing omdat de mogelijke disciplinaire maatregelen in een apart nieuw artikel (artikel 46ca) zijn opgenomen.

Artikel II (Wet op de rechterlijke organisatie)

Onderdeel A

Gezien het belang van de positie van het gerechtsbestuur en de bevoegdheden die het uitoefent, wordt met deze wijziging beoogd om als voorwaarde voor de benoeming tot lid van het gerechtsbestuur een VOG verplicht te stellen. Voor het merendeel van de bestuurders kan het gaan om een hernieuwde VOG, aangezien zij – in ieder geval na verloop van tijd – al eerder een VOG zullen hebben overgelegd bij hun benoeming als rechterlijk ambtenaar of gerechtsambtenaar. De Wet op de rechterlijke organisatie bepaalt dat ieder gerechtsbestuur bestaat uit twee rechterlijke ambtenaren en een gerechtsambtenaar. Een gerechtsambtenaar is een rijksambtenaar die een aanstelling heeft bij een gerecht. Rijksambtenaren kunnen op grond van het ARAR gevraagd worden voor hun aanstelling een VOG overleggen.

Onderdeel B

Dit betreft een aanpassing in de verwijzing naar de regels die van overeenkomstige toepassing zijn op de regeling van het salaris van de leden van het gerechtsbestuur en de Raad voor de rechtspraak, omdat in artikel 17, zesde lid, Wrra (nieuw) nu de regel is opgenomen dat geen salaris verschuldigd is, behoudens de gebruikelijke uitzonderingen, als en voor zover de rechterlijk ambtenaar niet werkt. Deze regel gaat ook gelden voor de salarisbetaling aan de betreffende leden.

Onderdeel C

Voor de leden die geen rechterlijk ambtenaar zijn van de in artikel 48b, 66 en 67 geregelde speciale kamers – de pachtkamers, de ondernemingskamer en de penitentiaire kamer – wordt met de toevoeging van het nieuwe artikel 46ca, het nieuwe systeem van disciplinaire maatregelen en gronden voor ontslag van rechterlijke ambtenaren ook volledig van overeenkomstige toepassing.

Onderdeel D

Voor benoeming als lid van de Raad voor de rechtspraak wordt een VOG verplicht gesteld.

Onderdeel E

Door de aanpassing van dit artikel wordt de verwijzing naar de mogelijkheid om aan een rechterlijk ambtenaar die is aangewezen als plaatsvervangend advocaat-generaal de disciplinaire maatregel van de schriftelijke waarschuwing op te leggen, gewijzigd in de disciplinaire maatregel van de schriftelijke berisping.

Artikel III (artikelen 46b en 54, eerste lid, van de Advocatenwet)

Hiermee worden alle «overtredingen» van «gewenst rechterlijk gedrag» zoals genoemd in artikel 46c, onderdelen b en c, Wrra een grond voor ontslag voor de leden van de tuchtcolleges voor de advocatuur, zoals dat in het algemeen voor rechterlijke ambtenaren gaat gelden.

Artikelen IV en X (artikel 4, eerste lid, van de Beroepswet en artikel 5, eerste lid, van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsleven)

Hier is de terminologische aanpassing van waarschuwing naar berisping doorgevoerd.

Artikel V (artikel 74, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 2001)

De Algemene Rekenkamer is geen rechterlijk college en er is eerder voor gekozen om alleen de disciplinaire maatregel van de schriftelijke waarschuwing uit de Wrra van overeenkomstige toepassing te verklaren. Dat wordt met deze wijziging behouden.

Artikelen VI, VII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX en XXI (artikel 36, derde lid, van de Gerechtsdeurwaarderswet, artikel 32 van de Loodsenwet, artikel 60 van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg, artikel 22 van de Wet op de uitoefening van de diergeneeskunde 1990, artikel 8.19 van de Wet dieren, artikel 95, tweede lid, van de Wet op het notarisambt, artikel 18, vierde lid, van de Wet tuchtrechtspraak accountants, artikel 12, tweede lid, van de Wet tuchtrechtspraak bedrijfsorganisatie 2004 en artikel 55d, eerste lid, van de Wet zeevarenden)

Hiermee worden de gronden van ontslag uitgebreid; net als voor de rechterlijke ambtenaren.

Artikelen VIII en XX (artikel 5, zesde lid, van de Militaire Ambtenarenwet 1931 en artikel 80 van de Zaaizaad- en plantgoedwet 2005)

Omdat 46c al in zijn geheel van toepassing was verklaard, wordt met de toevoeging van het nieuwe artikel 46ca het nieuwe systeem voor rechterlijke ambtenaren in de Wrra ook volledig van overeenkomstige toepassing op de leden van de betreffende colleges.

Artikelen IX, XI en XII (artikel 54, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens, artikel 17, eerste lid, van de Wet College rechten van de mens en artikel 33, derde lid, van de Wet gewetensbezwaren militaire dienst)

Deze bepalingen zijn aangepast aan de nieuwe opzet van de Wrra.

Artikel XIV (artikel 3, tweede lid, van de Wet op de Raad van State)

Hier is de terminologische aanpassing van waarschuwing naar berisping doorgevoerd.

Artikel XXII (Samenloopbepaling)

Bij het opstellen van de bepaling voor de mogelijkheden voor schorsing en ontslag van de leden van het college van toezicht in de Wet positie en toezicht advocatuur, is het uitgangspunt geweest dat deze gronden zo veel mogelijk moeten aansluiten bij de bepalingen in de Wrra. Nu de artikelen 46f en 46m Wrra worden aangepast vraagt dit tevens om aanpassing van artikel 36c van de Advocatenwet. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de bepalingen uit beide wetten nog beter met elkaar in overeenstemming te brengen.

Artikel XXIII (Overgangsrecht)

Waar tot de inwerkingtreding van de wijziging bij verwaarlozing van de waardigheid van het ambt, zijn ambtsbezigheden of ambtsplichten door een rechterlijk ambtenaar alleen een schriftelijke waarschuwing kon worden gegeven, is het een verzwaring wanneer als disciplinaire maatregel schorsing of ontslag wordt opgelegd. Dat mag daarom niet worden gedaan voor feiten die zich hebben voorgedaan voor de inwerkingtreding van deze wet. De schriftelijke berisping heeft uiteindelijk dezelfde zwaarte als de vroegere schriftelijke waarschuwing. Op dat punt is onmiddellijke werking van de regeling voor oude gevallen geen verzwaring.

In de oude regeling was een voorwaarde voor ontslag op grond van overtreding van de bepalingen waarbij de rechterlijk ambtenaar bepaalde verboden en verplichtingen worden opgelegd, zoals omschreven in artikel 46c, onderdeel b (nieuw), alleen mogelijk indien wegens een gelijke overtreding de disciplinaire maatregel van schriftelijke waarschuwing was opgelegd. Dat blijft voor feiten die zich voor de inwerkingtreding van de wet hebben voorgedaan gelden.

Er is geen overgangsrecht opgenomen voor artikel 4a (nieuw) Wrra. Hoewel het zo kan zijn dat reeds een aanvraag tot benoeming is gedaan voor deze bepalingen in werking treden, moet het uitgangspunt vanaf dat moment zijn dat een ieder die voor het eerst als rechterlijk ambtenaar wordt benoemd een VOG moet hebben. Met het aanvragen van een VOG zijn geen dusdanige administratieve lasten gemoeid dat niet verwacht mag worden dat deze alsnog wordt overlegd alvorens de benoeming doorgang kan vinden. Dezelfde overweging geldt ten aanzien van de in artikel II voorgestelde wijzigingen in de Wet op de rechterlijke organisatie waarmee een (nieuwe) VOG verplicht wordt voor de leden van het gerechtsbestuur en de Raad voor de rechtspraak.

Artikel XXIV (Inwerkingtreding)

Er is gekozen voor inwerkingtreding bij koninklijk besluit, met de mogelijkheid te differentiëren in de inwerkingtreding van de verschillende onderdelen. Dit is gedaan omdat het voor de inwerkingtreding van verschillende artikelen wenselijk is dat de Rechtspraak en andere organisaties de nodige voorbereidingshandelingen hebben getroffen en afgestemd.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten